

ROBERTO SAVIANE

(Direttore Strategia e Innovazione delle Ferrovie dello Stato spa)

LA PIANIFICAZIONE GESTIONALE DELLO SVILUPPO DELLE FERROVIE DELLO STATO

1. La separazione tra gestione delle infrastrutture ed imprese di servizi rappresenta, non solo per il trasporto ferroviario, un punto qualificante nella riorganizzazione dei servizi di pubblica utilità all'interno del mercato unico europeo. Il superamento del monopolio e della proprietà pubblica in questi settori di attività è concepito come uno strumento essenziale per giungere alla apertura di questi mercati nella dimensione comunitaria.

Il Trattato di Maastricht, che è conosciuto soprattutto per il processo di unificazione monetaria europea, in realtà si caratterizza anche come un percorso di armonizzazione nelle regole di gestione nelle *public utilities*.

Se nei passati decenni l'Europa si è formata essenzialmente attraverso l'unificazione delle politiche agricole, l'abbattimento delle barriere doganali per le merci e la cooperazione monetaria, negli anni novanta, oltre alla scelta della moneta unica, il principale strumento di rafforzamento dell'Unione è proprio costituito dal superamento delle logiche nazionali nella organizzazione e nel funzionamento dei servizi di utilità collettiva, dalle telecomunicazioni alle ferrovie, dall'energia elettrica al trasporto aereo.

I servizi di pubblica utilità sono stati, nel corso del diciannovesimo secolo, un pilastro essenziale nella formazione degli Stati nazionali. Oggi il processo federale europeo, che non può limitarsi alla unificazione agricola, industriale e monetaria, sta definendo le

regole per la costruzione di un mercato di dimensione comunitaria per i servizi essenziali, che costituiscono una parte rilevante della ricchezza prodotta in tutti i Paesi industrializzati.

2. La scelta di separazione delle logiche e dei criteri gestionali tra rete e servizi non è stata dunque effettuata soltanto per le ferrovie, ma è un indirizzo di regolamentazione adottato dalla Unione Europea anche nel caso in particolare dell'energia elettrica e delle telecomunicazioni.

Nel caso delle ferrovie tale indirizzo è stato deciso ormai da sette anni, con la approvazione della direttiva n. 440/91, che indicava nella separazione, almeno contabile ed organizzativa, tra gestore della rete ed imprese di trasporto una delle linee guida per ridefinire lo scenario strategico delle aziende ferroviarie.

Da allora è stato avviato un processo di mutamento delle strutture ferroviarie nei principali Paesi europei, mediante la trasformazione dell'assetto istituzionale, la modificazione del rapporto tra Stato ed impresa, la definizione di nuove politiche per il rafforzamento delle reti infrastrutturali.

La liberalizzazione del mercato e l'apertura delle reti alla concorrenza da parte di un pluralità di operatori è l'indirizzo di fondo adottato dalla Unione Europea, non soltanto nelle direttive emanate ma anche negli indirizzi politici di fondo, espressi, nel caso delle ferrovie, dal recente Libro Bianco di Kinnock, il Commissario ai trasporti, sulla rivitalizzazione delle ferrovie.

Accanto alla liberalizzazione si affianca lo sforzo per l'ammodernamento delle infrastrutture, necessario per rilanciare la competitività delle ferrovie rispetto agli altri modi di trasporto. Il Libro Bianco di Delors prima, ed il Rapporto Christophersen poi, hanno individuato gli investimenti prioritari indispensabili per dotare l'Europa di una rete di collegamenti trasportistici efficiente, adeguata alla dimensione comunitaria del mercato.

Si tratta del progetto TEN (*Trans-European Network*), che si propone l'obiettivo di rilanciare la competitività dell'economia eu-

ropea anche grazie alla disponibilità di una efficiente rete di trasporti.

Su questo specifico punto si è finora segnato il passo, in quanto le politiche restrittive di bilancio pubblico, necessarie per stare dentro i parametri di Maastricht, hanno consentito solo parziali finanziamenti rispetto ai programmi di investimento infrastrutturale considerati indispensabili e prioritari.

3. Mentre i programmi europei di ammodernamento delle infrastrutture segnano ritardi ed incertezze, sul tema della liberalizzazione invece si stanno registrando gli avanzamenti più significativi. Dopo la direttiva n. 440/91, ormai recepita in quasi tutti i Paesi europei, sono state approvate, nel 1995, due nuove direttive comunitarie sulle ferrovie, che rilanciano il percorso di revisione strutturale del sistema di regolazione del settore.

Si tratta della direttiva n. 18 sul rilascio delle licenze alle imprese di trasporto ferroviario, che definisce le regole di accesso al mercato delle attività di trasporto, e della direttiva 19 sulla ripartizione della capacità infrastrutturale, che detta norme in materia di allocazione delle tracce orarie della rete ferroviaria tra i diversi soggetti che gestiscono le attività commerciali.

Queste due nuove direttive sono già diventate esecutive negli ordinamenti nazionali nel mese di luglio del 1997. È in discussione nel Parlamento italiano la Legge Comunitaria di recepimento che rappresenta il primo passaggio formale verso la introduzione di queste normative nel tessuto giuridico nazionale.

Vediamo sinteticamente quale sarà l'effetto della regolamentazione ferroviaria allo stato vigente della normativa europea. Con la direttiva 440/91 è stato stabilito il principio della separazione, almeno contabile, tra gestione della infrastruttura ed esercizio delle attività di trasporto; inoltre, sono stati fissati criteri per la suddivisione delle responsabilità di indirizzo strategico degli Stati rispetto alla gestione commerciale delle imprese di trasporto; infine, con l'articolo 10 della stessa direttiva, è stato stabilito il principio della libertà di accesso alla rete ferroviaria europea per il trasporto

combinato internazionale di merci e per i raggruppamenti tra imprese ferroviarie esistenti.

Come vedremo in seguito, l'approvazione della direttiva 440/91 ha dato il via ad un imponente processo di riorganizzazione strategica dell'industria ferroviaria in Europa, segnato dalla privatizzazione delle ferrovie inglesi e dalla riforma, avvenuta anch'essa per legge, delle ferrovie tedesche, olandesi e francesi.

La direttiva n. 18 stabilisce il principio in base al quale si è imprese di trasporto ferroviario possedendo una licenza, rilasciata da un organismo pubblico e valida in tutti i Paesi della Unione Europea. Viene in questo modo superato il meccanismo della concessione esclusiva ad un unico soggetto del diritto di sfruttare commercialmente l'infrastruttura ferroviaria nazionale.

È di particolare rilievo il dato normativo in base al quale la licenza è valida su tutto il territorio dell'Unione: questo fatto implica che l'attuazione di tale direttiva andrà alla velocità dei Paesi più solleciti nel recepire l'indirizzo espresso dalla Commissione UE.

Con la direttiva n. 19 si sono invece dettate regole sulla ripartizione della capacità infrastrutturale, individuando i principi generali per l'allocatione delle tracce orarie nella rete ferroviaria europea. Il gestore della infrastruttura dovrà assegnare la capacità di rete sulla base di principi di non discriminazione e di parità di accesso tra le diverse imprese di trasporto.

Il tracciato della liberalizzazione ferroviaria è ormai segnato. Manca però ancora un elemento essenziale, vale a dire il raggio della apertura al mercato alla concorrenza tra le diverse imprese ferroviarie. In un primo momento, la Commissione della Unione Europea ha tentato di avviare una seconda fase della liberalizzazione attraverso la approvazione di una proposta di direttiva, ora in discussione presso la Unione Europea, che modifica l'articolo 10 della direttiva n. 440/91.

In base a questa regolamentazione, oggi vigente, è possibile operare secondo principi di liberalizzazione esclusivamente su due specifiche aree: il trasporto combinato internazionale delle merci e sulla base di accordi di cooperazione tra imprese ferroviarie esistenti.

La proposta di direttiva di modifica dell'articolo 10 della direttiva n. 440/91 intendeva estendere il raggio della liberalizzazione al traffico merci e passeggeri internazionale, anche con la modalità del cabotaggio consecutivo: vale a dire che, tanto per fare un esempio, se una impresa ferroviaria decide di effettuare un servizio passeggeri internazionale tra Roma e Parigi, può anche ammettere passeggeri nelle tratte intermedie del tracciato, operando quindi anche all'interno dei territori nazionali.

Intanto, in attesa della piena attuazione di una più ampia sfera di liberalizzazione, è stato anche tentato, a partire dal primo gennaio del 1998, il progetto "*freight freeways*", che, su alcuni itinerari definiti, ha aperto l'accesso alla infrastruttura ferroviaria alla concorrenza delle imprese di trasporto, avviando concretamente un esperimento di competizione.

Entrambi questi vettori di trasformazione hanno però manifestato una incapacità a scalfire le resistenze, che pure sono corpose, al processo di trasformazione della industria ferroviaria verso la liberalizzazione e l'apertura a regole di mercato. Per questa ragione, di recente l'Unione Europea ha presentato una nuova proposta di regolamentazione, che tende a:

- creare, nel traffico merci, un mercato duale delle tracce orarie, riservando una quota della capacità (inizialmente il 5%, che aumenta in un decennio sino ad arrivare al 25-40%) ai nuovi entranti, in modo tale da assicurare una reale apertura del mercato;
- stabilire una separazione organica, e non più solo contabile, tra gestore della rete ed imprese di trasporto, individuando una normativa che tende a disciplinare il conflitto di interessi tra questi due soggetti.

Questo primo tentativo di accelerare il percorso di liberalizzazione del mercato ferroviario ha incontrato una serie di ostacoli e di resistenze, che hanno indotto la Commissione della Unione Europea a reindirizzare il percorso di riconfigurazione del mercato ferroviario.

Dobbiamo comunque essere consapevoli che la direzione di marcia è segnata e che il futuro del mercato ferroviario sarà caratterizzato da un processo di apertura alla concorrenza e di superamento del monopolio nazionale in mano pubblica. Nello scenario dei prossimi 2-4 anni si determineranno quindi effetti concreti di ristrutturazione del mercato ferroviario, a partire innanzitutto dal mercato delle merci e della logistica.

Quello che resta da stabilire sono le modalità operative del processo e la concreta forma di organizzazione del mercato, con la definizione delle condizioni di accesso, delle regole di funzionamento, delle condizioni di salvaguardia della sicurezza.

Lo scenario della regolamentazione comunitaria, comunque, è oggetto di una continua evoluzione. Il 22 luglio del 1998, la Commissione dall'Unione Europea ha approvato un nuovo pacchetto di proposte di direttive comunitarie, destinato a segnare il dibattito sulla riconfigurazione istituzionale ed industriale dei sistemi ferroviari europei nell'arco dei prossimi anni.

Viene innanzitutto rafforzata la tendenza alla separazione tra gestione della infrastruttura ed esercizio delle attività di trasporto. Alla separazione contabile, finora intesa come evidenziazione del conto economico del gestore della rete, l'Unione aggiunge la necessità, se verrà approvato il nuovo pacchetto di direttive, di una evidenziazione degli *asset* patrimoniali di pertinenza del gestore della infrastruttura: occorrerà presentare quindi un bilancio civilistico in linea con i principi della quarta direttiva UE sulla redazione dei bilanci.

Inoltre, si afferma la necessità di una separazione contabile tra attività di trasporto viaggiatori rispetto alle attività del trasporto merci, innanzitutto con l'obiettivo di controllare il rispetto dei requisiti comunitari in materia di aiuti di Stato; se infatti per il trasporto viaggiatori di carattere regionale resta confermata la possibilità, ed anzi la necessità, di sottoscrivere con le istituzioni contratti di servizio pubblico che compensino l'azienda ferroviaria per le prestazioni di carattere sociale che non sono vendute sul mercato al costo di produzione, nell'area del trasporto merci l'Unione Europea intende procedere celermente verso l'apertura del mercato alla

concorrenza. E per andare in questa direzione è innanzitutto indispensabile stabilire una regolazione che impedisca alle imprese esistenti (*incumbent*) di poter godere di sussidi pubblici che falsino il gioco della concorrenza.

Infine, ed è questa la parte più rilevante e discutibile del pacchetto comunitario, si riscrive completamente la direttiva n. 19 sulla ripartizione della capacità infrastrutturale e sulla regolamentazione dell'accesso alla rete ferroviaria europea. Al mercato della capacità della infrastruttura ferroviaria potranno accedere, secondo questa proposta, non solo le imprese ferroviarie dotate di licenza, ma anche tutti i soggetti (definiti dalla proposta *authorised applicants*) che abbiano requisiti di solidità finanziaria sufficiente, interessati ad acquisire il diritto di accesso, per poi successivamente rivenderlo alle imprese ferroviarie in grado di esercitare il servizio in senso produttivo.

Si può determinare per questa via un mercato secondario della capacità di rete ferroviaria che releghi le imprese ferroviarie al ruolo di meri prestatori d'opera, privi di un diretto contatto con i clienti finali che richiedono servizi di trasporto. L'intendimento della Commissione della Unione Europea, con questa proposta, è evidentemente quello di superare le resistenze degli operatori ferroviari e dei governi nazionali, che finora hanno frapposto molti ostacoli lungo il percorso di progressivo allargamento del mercato ferroviario alla concorrenza, secondo gli intendimenti delle istituzioni comunitarie.

Non pare però che il rimedio sia migliore del male, almeno in questo caso. Si corre così il rischio di accentuare la vocazione scarsamente commerciale delle aziende ferroviarie, determinando per questa via un processo di spiazzamento che è difficilmente compatibile con i percorsi di risanamento e sviluppo che pure sono indispensabili per reindirizzare il futuro industriale e commerciale delle ferrovie europee.

4. Come si può notare da questa sintetica rassegna, gli indirizzi per la liberalizzazione europea del trasporto ferroviario sono

ormai definiti nella impostazione strategica di fondo, mentre resta ancora da stabilire l'agenda dei tempi per la fase transitoria e la modalità di costruzione del mercato concorrenziale tra imprese di trasporto.

Diventa allora indispensabile porre mano agli strumenti, normativi, istituzionali ed industriali, per adeguare i diversi sistemi nazionali al nuovo scenario competitivo che è all'orizzonte.

È per questo che la discussione sulla riforma delle ferrovie, e sulla separazione tra gestore della rete ed imprese ferroviarie, non è un tema accademico, ma una questione decisiva per adeguare il sistema nazionale alla sfida di modernizzazione e di concorrenza che viene dallo scenario europeo di liberalizzazione dei mercati e trasformazione delle regole.

La separazione del gestore della rete rappresenta una condizione necessaria per dare attuazione alla terzietà di interessi e di finalità che emerge dal tessuto di norma proveniente da Bruxelles. Tra imprese di trasporto e soggetto proprietario/gestore della infrastruttura si determinerà, con il tempo, un meccanismo di mercato "duale":

- da un lato, il gestore della rete avrà l'obiettivo, eminentemente pubblico, di sviluppare la capacità infrastrutturale e di erogare a tutti i soggetti servizi di circolazione, secondo il principio della parità di trattamento tra le diverse imprese di trasporto che, nel traffico passeggeri di media-lunga percorrenza e nel traffico merci, opereranno gradualmente sempre più entro un regime di concorrenza, all'interno di un processo di trasformazione istituzionale già avviato e che nell'arco dei prossimi anni è destinato ad accelerazioni normative particolarmente rilevanti;
- dall'altro, le imprese di trasporto dovranno competere in un ambiente concorrenziale, non più soltanto fronteggiando la competizione degli altri modi di trasporto ma anche affrontando la sfida che verrà all'interno dello stesso settore ferroviario.

Non a caso, la regolamentazione in fase di studio da parte della Commissione della Unione Europea, tende a disciplinare i

conflitti di interesse che possono determinarsi nel caso in cui il gestore della rete e le imprese di trasporto siano coordinate da un unico soggetto industriale. In questo caso, che pure non è escluso dalla nascente normativa europea, si tende in ogni caso ad assegnare compiti di regolazione a soggetti assolutamente terzi rispetto all'azienda ferroviaria, per realizzare condizioni di pari trattamento tra *l'incumbent* ed i nuovi entranti sul mercato.

Per il momento, come è noto, il trasporto ferroviario metropolitano e regionale non è investito dal processo di liberalizzazione. I servizi erogati in regime di interesse pubblico restano quindi per il momento disciplinati ancora dal monopolio. Deve tuttavia essere segnalato che entro i prossimi anni anche questo assetto è destinato a mutare.

Il Libro Bianco della Commissione sulla rivitalizzazione delle ferrovie segnala infatti l'intenzione di estendere anche al trasporto locale principi di concorrenza, fermo restando il diritto degli Stati di richiedere prestazioni di interesse collettivo, sulla base di contratti di servizio pubblico, che dovranno però essere assegnati in prospettiva attraverso il meccanismo della gara.

È così che si pronuncia del resto anche il testo della riforma Bassanini sul trasporto pubblico locale, che, avviando il processo di regionalizzazione, prevede che a regime i contratti di servizio pubblico saranno assegnati con il meccanismo della gara. Del resto, nel recente pacchetto di proposte di direttive presentato dalla Commissione della Unione Europea nel mese di luglio, tra gli *authorised applicants* ammessi al mercato delle tracce orarie rientrano certamente anche le Regioni, le quali possono, dopo aver acquisito i diritti di accesso dal gestore della infrastruttura, mettere a gara tali diritti tra una pluralità di imprese di trasporto interessate alla gestione dei servizi di interesse locale e regionale.

Il futuro delle ferrovie si gioca dentro questo nuovo quadro di regole, che non presentano opzioni, nelle loro linee di fondo. Sarà la capacità di adattarsi al modello istituzionale della liberalizzazione che deciderà il successo delle diverse imprese ferroviarie e la loro capacità di assumere un ruolo attivo nel mercato europeo dei trasporti.

Resistere testardamente al cambiamento è inutile e dannoso. Gli altri Paesi europei si stanno attrezzando per dare una risposta istituzionale ai mutamenti richiesti. I modelli rispondono a logiche diverse: si va dalla privatizzazione proprietaria degli inglesi, che hanno ceduto al mercato tutto il sistema ferroviario, al modello di transizione graduale dei tedeschi, alla sola separazione proprietaria della rete dei francesi.

È venuto comunque il momento delle scelte. In assenza di un indirizzo nazionale di risposta alla liberalizzazione ferroviaria, si rischia soltanto di ulteriormente marginalizzare il sistema ferroviario nazionale, non allenando l'azienda alla competizione che nei prossimi anni si determinerà.

Il Governo italiano ha predisposto, e si appresta, entro i prossimi mesi, a varare i regolamenti di attuazione delle tre direttive comunitarie sulla liberalizzazione ferroviaria (440, 18 e 19). È questa la sede istituzionale nella quale sono assunte le prime scelte fondamentali per definire il percorso di riconfigurazione delle ferrovie italiane.

Il primo provvedimento, di recepimento della direttiva 91/440, ha già superato il procedimento amministrativo previsto per la sua entrata in vigore, ed è ormai operativo. Sono invece in corso di formazione i provvedimenti di recepimento delle direttive 18 e 19 del 1995.

È noto che sotto il profilo del recepimento nell'ordinamento italiano della normativa ferroviaria europea registriamo un ritardo, segnalato, tra l'altro anche da una procedura di infrazione verso il Governo italiano aperta dagli uffici della Commissione della Unione Europea.

Il percorso istituzionale, una volta approvato anche il secondo decreto governativo di recepimento delle tre direttive esistenti, sarà a quel punto chiaro, almeno per la prima fase di liberalizzazione che è stata disciplinata dalla Unione Europea.

Con la costituzione della Divisione Infrastruttura, avvenuta a luglio del 1998, le Ferrovie dello Stato hanno cominciato a porre mano al ridisegno industriale e strategico necessario per effetto dei mutamenti dello scenario di riferimento.

Occorre però sottolineare che la liberalizzazione non è soltanto un gioco di trasformazione delle regole giuridiche di funzionamento dei mercati. Essa è innanzitutto introduzione di elementi di competizione e di concorrenza che hanno come effetto l'accelerazione dei processi di adeguamento dei modelli produttivi verso profilo di economicità, redditività, aderenza al mercato.

È evidente che la liberalizzazione deve quindi essere preparata con accuratezza, per evitare che si determinino *gap* di regolamentazione o di capacità competitiva da parte dell'impresa ferroviaria. Recuperare efficienza è, in questo quadro, un dovere essenziale, se si vuole operare in direzione di uno sviluppo futuro delle ferrovie italiane. Mantenere l'assetto esistente, che presenta ancora elementi gravi di arretratezza strutturale rispetto alle altre aziende europee, significherebbe rinviare l'appuntamento con una ristrutturazione che sarà poi molto più dolorosa.

5. Per giungere ad una riconfigurazione delle ferrovie coerente con lo scenario istituzionale europeo finora delineato, occorre passare attraverso un processo di mutamento non solo degli assetti organizzativi ma anche degli strumenti di governo dell'impresa, proprio per disporre di una visibilità trasparente sugli elementi di forza e di debolezza che costituiscono poi la chiave di lettura per stabilire un posizionamento competitivo dell'azienda nel quadro della nuova realtà del mercato.

Nel corso del 1997 si è lavorato in azienda per arricchire il quadro degli strumenti indispensabili alla separazione contabile ed alla responsabilizzazione dei diversi soggetti economici. In particolare:

- è stato varato un primo regolamento sui prezzi *intercompany*, che disciplina le prestazioni infragruppo consentendo così di costruire conti economici divisionali;
- è proseguito il lavoro che condurrà alla *asset allocation* tra le diverse strutture organizzative, ponendo così le condizioni per la costruzione di stati patrimoniali separati;

- è stato avviato il percorso che condurrà alla riforma della contabilità analitica aziendale, rendendola non più solo meccanismo di rendicontazione ma strumento per la contabilità industriale (per prodotto, per *business*, ecc...).

Con la progressiva disponibilità di queste tre procedure (*transfer price*, *asset allocation*, contabilità industriale) sarà possibile portare a compimento, entro il 1998, il processo di divisionalizzazione piena delle unità di *business*, attuando così il primo passo verso la separazione societaria. È il lavoro in corso in questi mesi, che condurrà alla completa divisionalizzazione di F.S. S.p.A., passaggio necessario per introdurre piena trasparenza dei conti divisionali e stabilire una premessa per la successiva riconfigurazione strategica dell'azienda, oggi monopolio pubblico integrato.

Sarà poi il calendario definito dal decreto italiano di recepimento delle direttive europee a dettare il percorso successivo. Con la nascita della Divisione Infrastruttura è stato realizzato il primo tassello del cambiamento. Nel corso degli ultimi mesi del 1998 saranno predisposti i progetti esecutivi che daranno poi luogo alla nascita delle divisioni trasportistiche, che più direttamente dovranno affrontare le sfide della competizione e della liberalizzazione.

La divisionalizzazione è un passaggio necessario per procedere poi, in funzione della evoluzione del quadro istituzionale e commerciale, alla societarizzazione, nei casi in cui si rendesse necessario la enucleazione di rami di azienda completamente distinti per operare con flessibilità ed efficacia sul mercato.

La separazione societaria è operazione che passa necessariamente attraverso fasi articolate dettate dalle procedure del codice civile: configurazione dei rami di azienda (assegnazione di uomini e mezzi, coerentemente con un disegno industriale), valutazione da parte di un perito del Tribunale sul valore degli *asset* per ciascun ramo di impresa, deliberazioni da parte dei competenti organi societari.

In sintesi, il percorso delle ferrovie italiane sarà caratterizzato, così come è avvenuto per le altre ferrovie europee, da due fasi:

- attuazione della piena divisionalizzazione (entro il 1998);

- avvio della societizzazione (con la definizione del progetto nel corso del 1999 e la sua realizzazione entro il 2000).

Su un punto dovremmo tutti riflettere: la formula del monopolio pubblico per la gestione integrata dei sistemi ferroviari, assolutamente dominante in tutta Europa, ha dimostrato il suo fallimento (erosione drammatica delle quote di mercato, perdita di profittabilità, risultati di conto economico in pesante passivo). Con la riarticolazione delle ferrovie, in tutta Europa, si tenta di invertire questa tendenza, specificando le diverse missioni che sono presenti all'interno della gestione integrata ed assegnando precise responsabilità alle diverse unità di business.

È una strada necessaria per ridare fiato alla competitività del trasporto ferroviario in uno spazio economico ormai europeo. Questa è la sfida che riguarda anche le ferrovie italiane.

6. Il futuro delle ferrovie non è però soltanto segnato e condizionato dalle scelte di riassetto istituzionale, che pure sono indispensabili per affrontare lo scenario della liberalizzazione comunitaria.

Per ridare fiato concorrenziale alla modalità ferroviaria è necessario realizzare, entro i prossimi anni, un consistente programma di ammodernamento e di potenziamento della rete infrastrutturale, inadeguata per sorreggere un piano di selettivo rafforzamento della gamma dei servizi nei segmenti di mercato con prospettive di crescita.

Questo sforzo è sorretto dalla disponibilità di rilevanti risorse finanziarie pubbliche per i prossimi anni; si tratta di 7.000 miliardi di lire all'anno, decise dal Governo ed approvate dal Parlamento sin con la Legge Finanziaria dello scorso anno.

Ora si tratta di investire tempestivamente queste disponibilità nella realizzazione delle opere davvero prioritarie per ammodernare il tessuto infrastrutturale delle ferrovie:

- piano di manutenzione straordinaria della infrastruttura;
- introduzione delle moderne tecnologie di circolazione, per le infrastrutture e per il materiale rotabile;

- quadruplicamento delle linee principali negli assi saturi;
- selettivi potenziamenti delle tratte esistenti con limiti di capacità;
- completamento del programma di rinnovo del materiale rotabile.

L'ammodernamento della rete ferroviaria non è solo necessario per adeguare la capacità di produrre servizi al profilo della domanda potenzialmente servibile. Si tratta anche di operare, attraverso il programma degli investimenti, per un ammodernamento della "fabbrica ferroviaria", per rendere più razionale ed efficace il processo produttivo, in modo tale da conseguire *standard* di produttività coerenti con l'evoluzione del mercato.

Questi obiettivi possono essere conseguiti a condizione che si operi in un quadro di certezze e con sufficiente autonomia gestionale nella realizzazione del piano degli investimenti. Non occorre nascondersi le difficoltà su questo percorso. Innanzitutto occorre confermare il quadro delle priorità attuative del piano, che non può essere subordinato ad obiettivi di natura diversa, come può essere quello di assicurare una diffusione territoriale dei cantieri ferroviari coerente con obiettivi di carattere occupazionale.

È poi necessario che vengano definiti strumenti per la accelerazione nella realizzazione delle opere. Tutto il processo di autorizzazione amministrativa e burocratica nell'avvio dei lavori rappresenta un crocevia complesso che rischia di allungare i tempi di realizzazione, con riflessi negativi sulla efficacia dell'investimento e sul collegamento tra programmazione dei servizi e disponibilità delle infrastrutture.

In ogni caso, lo sviluppo gestionale delle ferrovie è strettamente collegato con l'efficacia e con la qualità del piano degli investimenti. Ma esiste un altro tema di carattere strategico per procedere lungo il sentiero della modernizzazione delle ferrovie.

Si tratta delle azioni per il miglioramento della qualità del servizio, che sono certamente collegate anche alla modernizzazione della rete ma che trovano anche una propria specificità su tutti gli aspetti – e sono tanti – di organizzazione "*soft*" del rapporto tra clientela ed azienda ferroviaria.

In questa area si avverte la necessità di avviare sperimentazioni concrete di cambiamento gestionale, modificando la natura del rapporto tra processo di erogazione del servizio, gestione delle criticità operative e reingegnerizzazione dell'offerta.

Non serve pensare soltanto ad azioni sistematiche di ripensamento della struttura organizzativa, che pure sono indispensabili nel lungo termine. Nell'attesa che si determinino questi effetti, l'azienda si impegnerà su una serie di progetti mirati per realizzare azioni di miglioramento che siano visibili per la clientela. È anche questo un banco di prova concreto per segnalare al cliente ed al mercato il mutamento strategico delle attitudini e dei comportamenti delle ferrovie.

Programma di investimenti ed azioni per il miglioramento della qualità del servizio sono ingredienti indispensabili dello sviluppo gestionale delle ferrovie italiane. Si tratta dei due strumenti principali per operare una inversione di tendenza assolutamente necessaria per fronteggiare i mutamenti che si stanno determinando nella struttura del mercato e nelle regole del suo funzionamento.

7. Lo scenario delle riforme ferroviarie attuate nel corso degli anni novanta in Europa indica che è ormai in corso di superamento la formula del monopolio integrato in mano pubblica.

Emergono tre modelli che sono stati già codificati attraverso provvedimenti istituzionali di riordino del settore ferroviario:

- la privatizzazione inglese, che ha consegnato l'intero settore nelle mani della proprietà privata, attraverso un processo di segmentazione del monopolista pubblico (BR), suddiviso in più di 100 aziende, collocate sul mercato nel corso dei tre anni; è stato privatizzato anche il gestore della rete (*Railtrack*), mediante un meccanismo che ne ha garantito la redditività degli azionisti: attraverso il pedaggio di accesso, pagato dalle imprese di trasporto, si coprono infatti non solo i costi di gestione e di ammortamento della infrastruttura, ma si assicura anche una redditività sul capitale investito, pari all'8%; il pagamento del

pedaggio, a sua volta, da parte delle imprese di trasporto, è assicurato dai trasferimenti pubblici alle imprese di trasporto viaggiatori (TOCs), che ricevono un sussidio sufficiente a pagare il costo delle tracce orarie (il sussidio è pari a 2 miliardi di sterline, vale da dire il doppio di quanto costava BR all'erario inglese prima della privatizzazione); le TOCs sono gestite mediante contratti di *franchising*, che garantiscono, per un periodo variabile tra 7 e 15 anni, il monopolio del servizio ferroviario su una determinata direttrice di traffico; i contratti di *franchising* sono assegnati mediante gara; il trasporto ferroviario delle merci è stato acquisito da un operatore ferroviario statunitense (*Wisconsin Central Transportation Company*);

- la riforma delle ferrovie tedesche ha innanzitutto consentito l'incorporazione delle ferrovie della ex-Germania Est nella DB; l'azienda è stata trasformata, previa una riforma costituzionale, in una società per azioni in mano pubblica, che è stata avviata verso un processo di divisionalizzazione e di societarizzazione, al termine del quale due aziende (trasporto passeggeri di media-lunga percorrenza e trasporto merci) saranno privatizzate, mentre le restanti due (rete e trasporto locale) resteranno nella sfera della proprietà pubblica. La riforma è stata resa possibile anche grazie alla assunzione, da parte dello Stato, dell'extra-costo del lavoro dei ferrovieri: l'EBA, l'organismo federale di regolazione delle ferrovie, riconosce infatti annualmente a DB un trasferimento di risorse finanziarie pari a circa 3.000 miliardi di lire all'anno, quale corrispettivo per l'abbattimento dell'eccessivo costo unitario del lavoro. Altra misura che è stata adottata consiste nella svalutazione del patrimonio di pertinenza della rete ferroviaria, riportato a valori più sostenibili, e comunque, a valle della manovra effettuata, coperto all'interno del montante dei costi incorporato nel pedaggio di accesso alla infrastruttura che è pagato dalle imprese di trasporto;
- la riforma francese, che è il provvedimento normativo più recente, approvato dal Parlamento nel marzo del 1997, ha introdotto nell'ordinamento un nuovo soggetto (*Reseau Ferré de France*, RFF), nella forma di ente pubblico, che è proprietario

della rete ferroviaria e che riconosce ad SNCF la copertura dei costi per la gestione della infrastruttura; i pedaggi, pagati dalle imprese trasportistiche che oggi sono presenti all'interno dell'azienda unitaria SNCF, sono riconosciuti direttamente ad RFF; tra copertura dei costi di infrastruttura e corrispettivi di pedaggio esiste comunque un delta rilevante di risorse che ha concorso al risanamento di bilancio di SNCF in modo determinante: mentre RFF paga per i costi della rete circa 20 miliardi di franchi francesi, incassa infatti come pedaggi da SNCF circa 6,2 miliardi di franchi. Ad un anno dalla approvazione della riforma è comunque ancora in corso in Francia un dibattito sul futuro strategico di SNCF: ci si interroga infatti sulla possibilità di preservare la forma di azienda integrata, che ancora oggi è responsabile delle attività trasportistiche e della gestione della rete ferroviaria.

Da questo quadro sintetico emerge che in Europa è stato avviato un processo di radicale riconfigurazione del mercato ferroviario, per prendere atto del nuovo scenario di riferimento che si è venuto a determinare a seguito dell'avvio del percorso di liberalizzazione comunitaria.

I primi segni di questa trasformazione cominciano anche a penetrare nella realtà istituzionale nazionale. Vedremo quali saranno gli orientamenti che emergeranno nel corso dei prossimi mesi, soprattutto alla luce della nuova accelerazione del percorso di apertura del mercato ferroviario alla concorrenza, avviata dalla Commissione e dal Consiglio della Unione Europea.

In ogni caso, va sottolineato che nei principali Paesi europei il cambiamento dei sistemi ferroviari ha coinciso con un processo di riforma che ha mutato radicalmente le coordinate strategiche e gestionali di riferimento, fornendo strumenti per la attuazione dei mutamenti gestionali indispensabili per allinearsi allo scenario della liberalizzazione. È quello che è necessario anche in Italia.

Certamente l'azienda richiede una concentrazione particolare sulla riforma dei suoi strumenti gestionali ed operativi. Questo lavoro è in corso, e riguarda in particolare la fondazione della conta-

bilità industriale, la riorganizzazione divisionale, le azioni manageriali sul contenimento dei costi operativi, sulla riorganizzazione della fabbrica ferroviaria, sulla introduzione delle nuove tecnologie di esercizio per la modernizzazione del sistema aziendale.

Ma questi interventi, da soli, non bastano. Occorre uno scenario di riforma istituzionale che sia coerente con l'evoluzione del contesto istituzionale comunitario e con i vincoli di bilancio dettati dalla forma in società per azioni nella quale è organizzata l'azienda.

In particolare sono necessari i seguenti interventi di carattere normativo, che costituiscono condizione indispensabile per accompagnare il percorso di trasformazione delle ferrovie in un sistema di aziende competitive, in grado di affrontare la sfida del mercato e della competizione:

- la piena sterilizzazione degli ammortamenti relativi ai cespiti della infrastruttura ferroviaria, per prendere atto della impossibilità economica di recuperare i costi di capitale della rete con l'esercizio delle attività di trasporto; si tratta di una misura che, con diverse forme, è stata attuata nella gran parte dei Paesi europei; per effetto di questa misura il conto economico dell'azienda ferroviaria, ed in particolare del ramo di impresa relativo alla gestione della infrastruttura, potrebbe assumere una configurazione gestibile, presentando anche le condizioni per assicurare lo sviluppo delle attività di trasporto, che altrimenti si troverebbero ad essere gravate di oneri insostenibili;
- la riforma del sistema di determinazione dei prezzi per i servizi passeggeri di media-lunga percorrenza, oggi stabiliti per via amministrativa e vincolati all'unico riferimento della lunghezza chilometrica del percorso effettuato dal cliente, senza alcun riferimento ai parametri di qualità effettiva nella erogazione del servizio; l'azienda ha presentato, a questo riguardo, una organica proposta di riforma sin dal mese di giugno del 1997 ed è in attesa delle decisioni degli organi istituzionalmente competenti (CIPE e Ministero dei trasporti e della navigazione); nella condizione attuale, i margini per una effettiva politica commerciale

che tenga conto della qualità dei servizi erogati sono molto limitati;

- la riforma del costo unitario del lavoro, che rappresenta uno dei vincoli principali verso il riallineamento delle ferrovie in uno scenario di impresa di servizi competitiva capace di stare sul mercato; vanno prese in considerazione misure straordinarie che sterilizzino l'extra-costi del lavoro, effetto della gestione monopolistica, attraverso misure di concertazione con le parti sociali; non mancano anche in questo caso riferimenti europei nel settore ferroviario tali da costituire laboratori interessanti di sperimentazione: basti pensare al caso delle ferrovie tedesche, dove una misura di tal genere è in vigore sin dal 1994.

L'insieme di queste tre misure di riforma (sterilizzazione degli ammortamenti, riforma del sistema di determinazione dei prezzi per i servizi passeggeri di media-lunga percorrenza ed intervento straordinario sul costo unitario del lavoro) consentirebbero all'impresa ferroviaria di affrontare le sfide della liberalizzazione e della competizione europea, che comunque verranno nel corso dei prossimi anni. Sono queste le condizioni essenziali per garantire un futuro solido e stabile al sistema ferroviario nazionale.

STENIO RICCIO

(c.s.)

Ringrazio il dott. Saviane dell'ampia e diffusa relazione. Naturalmente vorrei fargli un augurio, sia per il nuovo incarico che ha avuto, ma soprattutto per il compito che l'attende, che mi sembra particolarmente impegnativo.

Effettivamente il panorama non tanto della normativa comunitaria, ma del processo di liberalizzazione comunitario è abbastanza preoccupante. Mentre il processo di liberalizzazione va avanti, noi abbiamo forse perduto un po' di tempo, ed è evidente come in un sistema concorrenziale il tempo sia un fattore non indifferente. Solo recentemente infatti abbiamo recepito la normativa comunitaria, e mi sembra di aver capito che ci avviamo con molta sollecitudine al processo di divisionalizzazione, che è il passaggio necessario per l'articolazione delle F.S. in società.

Questo processo di liberalizzazione riguarda prevalentemente la rete commerciale: dei sedicimila km circa, che costituiscono la rete ferroviaria italiana, concerne, pertanto, solamente seimila chilometri. Resta da vedere, poi, come bisognerà organizzarsi per quanto riguarda le reti che non hanno valenza commerciale, ma che devono comunque essere gestite nell'ambito del trasporto regionale, del trasporto pubblico locale, così come la cosiddetta rete intermedia, che non ha una valenza commerciale di per sé, ma rappresenta il necessario raccordo tra tratte commercialmente rilevanti. Occorre non perdere di vista la necessità di condurre e di riorganizzare anche questo aspetto, nonostante la mia impressione sia che le Ferrovie sono giustamente preoccupate del processo di liberalizzazione, della rete commerciale, della concorrenza.

Un'ultima annotazione: vorrei richiamare un attimo l'attenzione su alcuni profili che non sono di secondaria rilevanza;

mi riferisco per esempio a tutta la normativa di carattere tecnico sulla sicurezza che ho l'impressione, nella fase attuale, non sia completamente coerente ed armonizzata con le trasformazioni che l'Ente ha subito, passando da Azienda di Stato, a Ente pubblico, a Società per azioni. Le Ferrovie, quando erano Azienda di Stato, cioè organo dello Stato, potevano effettuare in realtà – autonomamente - anche i controlli sul piano tecnico, senza chiedere la validazione dell'operato a organismi esterni. Ho l'impressione che oggi continuino ad operare in questa ottica, pur essendo soggetti, come tutti i privati, alle regole di carattere generale: mi riferisco all'adeguamento alle varie normative, da quella sugli impianti elettrici, a quella sui vigili del fuoco, ecc. Ho l'impressione che, in questo settore particolarmente rilevante, le Ferrovie ragionino ancora come Azienda di Stato.

Abbiamo esaurito gli interventi di questa prima parte della mattinata, quindi possiamo aprire il dibattito. Preliminarmente darei la parola al Presidente Tesini, che voleva aggiungere qualcosa sul tema della trasformazione delle F.S. in società per azioni. Prego, Presidente.

DIBATTITO

GIANCARLO TESINI

(c.s.)

Ringrazio il Presidente. Avendo seguito tutto il corso dei lavori, resta un punto che non mi pare sia stato approfondito e chiarito adeguatamente, ma che rappresenta un passaggio decisivo per quel che riguarda la soluzione dei problemi delle Ferrovie italiane. Sono state qui manifestate delle riserve sull'opportunità di avere fatto troppo affrettatamente il passaggio da ente a società per azioni; riserve confortate dal fatto che poi, da allora ad oggi, l'azienda non ha subito quelle conseguenti trasformazioni che si sarebbero dovute realizzare.

Fui io, da Ministro dei Trasporti, che firmai il decreto di trasformazione in S.p.A. e mi convinsi della necessità e dell'urgenza di fare quella scelta, seppure dopo ampia riflessione e anche con contrasti in Parlamento. C'erano resistenze di diversa natura. Nel '92 era già uscita la direttiva comunitaria n. 440, la quale era, rispetto al sistema dei trasporti, la prima direttiva che riguardasse direttamente, in maniera radicale, il sistema ferroviario e si fondava su una scelta che era quella di un'apertura al mercato di tutto il sistema dei trasporti. Le ferrovie, rispetto a tutte le altre modalità, erano però quelle meno organizzate per potere andare sul mercato.

Quindi, sulla base di quell'indirizzo politico mi parve che la scelta della trasformazione in S.p.A. rappresentasse la condizione pregiudiziale e necessaria per potere costruire l'impresa. Quella scelta fu accompagnata anche dal primo accordo di programma e dal primo contratto di servizio, fatto dalla nuova S.p.A. sulla base di una direttiva congiunta dei Ministeri del Tesoro, del Bilancio e dei Trasporti.

Non sto a dire tutte le ragioni per cui non ci sono state le conseguenze che, almeno nelle intenzioni politiche nostre, e mie personalmente, con quell'atto pensavamo avrebbero dovuto esserci, una volta poste le basi giuridiche per costruire un'impresa idonea

ad affrontare le regole del mercato. Mi limito ad affermare che alla base vi sono state resistenze sia all'interno dell'azienda che all'esterno, sia da parte del mondo politico che sindacale.

Volevo dire questo perché non restasse il dubbio, soprattutto ai dottorandi: quella fu una scelta valutata. Le conseguenze necessarie però non ci sono state.

Oggi noi ci ritroviamo in una situazione, bene sottolineata stamane dal dott. Saviane, nella quale, è stato giustamente ricordato, il problema della competitività dell'impresa non è risolvibile solo in quanto il Governo garantisca i mezzi finanziari. Anzi ritengo che, per quel che riguarda gli investimenti, forse i soldi destinati nell'ultima finanziaria sono superiori alla capacità di spesa dell'azienda. L'apertura al mercato, questo scenario di competitività del sistema dei trasporti, richiede che ci allineiamo - come diceva la direttiva Prodi - agli *standard* europei: uno decisivo, per esempio, è quello del costo del lavoro. Non è immaginabile che alcuni problemi, come quelli riguardanti la richiesta sterilizzazione degli ammortamenti per gli investimenti infrastrutturali, le procedure di tariffazione, il costo del lavoro, si risolvano solo nel rapporto impresa-sindacato.

Certo, l'impresa deve ricercare il consenso dei lavoratori, ma prima vi sono problemi che si risolvono a livello politico.

Una difficoltà che oggi abbiamo - lo dico come consigliere di amministrazione delle Ferrovie - e che non sempre avvertiamo, è quella della necessaria copertura del potere politico, essendo noi un'impresa che ha un'azionista che è lo Stato. Se ho voluto ricordare la contraddizione tra l'emanazione della direttiva Prodi e il successivo accordo del Ministro dei trasporti è perché anche lì ci troviamo, in un certo senso, spiazzati.

Quando lo scorso anno, nella finanziaria, il Governo ha accolto un emendamento che praticamente condizionava l'istituzione di nuove società all'approvazione del Piano Generale dei Trasporti, ed alla celebrazione della conferenza di produzione, è chiaro che ci siamo trovati a fare i conti con una nuova realtà che va al di là di quelle che sono le nostre responsabilità. Quindi è un problema di rapporto tra quello che è il processo di trasformazione, che crea

tutte queste nuove problematiche, e un potere politico che non sempre dimostra, nella sua espressione, quel grado di coerenza e di chiarezza che invece sarebbero necessarie.

Come ci diceva anche ieri l'ing. Renon, e tutti eravamo d'accordo, noi dobbiamo andare a cercare il cliente: e questo vale per le diverse aree commerciali, merci e passeggeri. Non è immaginabile che, rispetto a logiche di mercato che sono così radicalmente diverse tra il trasporto delle persone e quello delle cose, rispetto all'ente o società che uscirà con la divisionalizzazione delle infrastrutture, ci possa essere un'unica società di esercizio. Perché così facendo non si possono creare quelle condizioni che consentono di potere gestire la linea comunitaria di apertura al mercato.

Volevo fare questa precisazione perché considero importante questo Convegno, ma anche perché mi auguro che il mondo scientifico, i giovani che in questo campo si stanno addestrando, abbiano chiarezza della complessità dei problemi che le Ferrovie italiane stanno affrontando e sentano lo straordinario fascino che questo momento di cambiamento nel sistema dei trasporti apre nella prospettiva di sviluppo del nostro Paese.

STENIO RICCIO

(c.s.)

Grazie al Presidente Tesini, che ci ha consentito di vivere le ragioni di un passaggio, della trasformazione dell'Azienda, dell'ex Ente, in Società per azioni. Per fortuna il Ministro Tesini all'epoca è stato tempestivo, perché la trasformazione della società nel '92 ha consentito, quantomeno, di iniziare quel processo di trasformazione che non è semplice: le Ferrovie dello Stato sono un'impresa di dimensioni enormi (duecentoseimila dipendenti e non so quanto di fatturato). Modificare i comportamenti che si sono stratificati in settant'anni di gestione non è un'operazione che si può fare da un giorno all'altro. La società divenuta privata non è in condizioni di cominciare a operare il giorno dopo. È un processo graduale che, per fortuna, è stato avviato in tempo e che ci consente oggi, a venti

giorni dal recepimento della normativa comunitaria, di attuare già la divisionalizzazione.

Se siamo in ritardo oggi, figuriamoci come lo saremmo se questo passaggio non fosse stato fatto per tempo, ponendoci, oggi, nella condizione di dover ancora creare la Società, per poi procedere alla divisionalizzazione.

Ovviamente, poi, tutti i processi di trasformazione creano anche innovazione negli strumenti giuridici. Le leggi non si fanno per creare dei quadri armonici, ma per rispondere a delle esigenze concrete postulate dal mondo reale. Sarà compito poi dei giuristi inquadrare i fenomeni nuovi in uno schema, in un assetto che sia compatibile o coerente con il sistema di carattere generale.

L'esigenza di modificare la struttura, l'assetto della ex-Azienda, quindi di dare avvio al processo di trasformazione, non è una cosa nuova e repentina. Prima ancora della direttiva comunitaria, di trasformazione dell'Azienda si comincia a parlare nel '48: il primo disegno di legge, se non sbaglio Nenni, fu fatto nel 1948. Quando nel 1989 ci apprestavamo (allora ero Capo dell'ufficio legislativo dei Trasporti) ad una riflessione sulla aderenza dell'Ente pubblico alla realtà imprenditoriale, ho raccolto circa una ventina di disegni di legge (emanati dal '48 in poi). Successivamente la direttiva comunitaria ci ha dato delle linee guida, degli indirizzi che hanno accelerato i tempi.

Mi è stata chiesta la parola dal senatore Lo Curzio, che prego di intervenire.

GIUSEPPE LO CURZIO

(Senatore)

Desideravo manifestare la mia gratitudine per la presenza qui, oggi, del Sottosegretario di Stato, on.le Soriero.

Sono un componente della Commissione trasporti e telecomunicazioni del Senato e questo Convegno, al di là delle dichiarazioni di rito, è importante, qualificante, di grande interesse, soprattutto per noi siciliani. Ricordiamo infatti che, come Novara, Bur-

starsizio, Torino, come quella parte del Paese che è più collegata dal punto di vista territoriale all'Europa, questa parte del Paese - è una premessa essenziale che devo fare - si collega con la vicina Malta, con i Paesi del Mediterraneo, in un momento in cui si dibatte la questione del Giubileo, ed è pertanto l'itinerario che molti pellegrini, che vengono dai Paesi del bacino del Mediterraneo, intendono fare per andare verso Roma, arrivando con le navi negli approdi di Siracusa, Ragusa e Catania e della vicina Pozzallo (che è collegata a Malta con mezzi veloci). Questi pellegrini avrebbero gradito spostarsi attraverso le linee ferroviarie.

Un problema di turismo religioso mi ha portato, caro Soriero, a fare una profonda riflessione su come questa parte del Sud della Sicilia e del Meridione d'Italia sia quasi totalmente non collegata, per mancanza di strutture adeguate, a quello che è il centro operativo.

Per spostarsi da Ragusa a Palermo si impiegano dalle sei alle sette ore. Per spostarsi da Siracusa a Palermo si impiegano quasi otto ore, mentre Roma-New York è un viaggio di poche ore.

Non è possibile parlare di grandi prospettive turistiche, di iniziative giubilari, di prestigio e dignità della storia di questo Paese, in tale situazione.

Ecco il significato, il contenuto politico, sociale e culturale di questo Incontro, per me importante, che vede il trasporto ferroviario negli anni duemila come prospettiva del futuro di questa parte dell'Europa, perché noi siamo Europa in maniera integrata.

Tuttavia la Sicilia, lasciatemelo dire - e mi dispiace che il Presidente Drago non ci sia - sino ad oggi non è riuscita neppure a presentare un piano di trasporti.

Su questo argomento desidero chiaramente che il Presidente della Regione, prima, e poi l'uomo di Governo, che è Soriero, che rappresenta il Governo centrale, sotto un duplice profilo, quello morale e quello politico, possano dire chiaramente oggi a questi cittadini, amministratori comunali, deputati, parlamentari impegnati come me, quali sono le ultime intese, le prospettive sul doppio binario Siracusa-Catania, sul peloritano che collega Siracusa con Ragusa, Ragusa con Gela, Gela e Agrigento, Agrigento e Palermo, e

sugli investimenti che questo Governo sta facendo per risvegliare questa parte del nostro Paese.

Con sentimenti di gratitudine desidero esprimere il mio riconoscimento e il mio apprezzamento a quanti hanno organizzato questo Incontro. Grazie e buon lavoro.

STENIO RICCIO

(c.s.)

Ringrazio il sen. Lo Curzio per il suo appassionato intervento a sostegno della Sicilia e del Meridione, che forse è stato un po' trascurato in passato. Speriamo che, con il nuovo assetto che si va configurando e con l'attribuzione alle regioni anche di una competenza per quanto riguarda il trasporto locale, le cose possano migliorare, consentendo alle Regioni di dialogare direttamente con gli operatori del settore.

CINZIA INGRATOCI

(Dottoranda di Ricerca in Diritto della Navigazione e dei Trasporti)

Desidero rivolgere alcune domande all'avv. Pillinini, per avere delle delucidazioni su qualche passaggio che ritengo fondamentale nell'evoluzione logica della sua brillante relazione, che ho ascoltato ieri con vivo interesse.

Mi riferisco anzitutto al quesito sull'attuale vigenza (o meno) della normativa speciale che regola il trasporto ferroviario, normativa già fatta salva, a suo tempo, dalla L. 210/85 istitutiva dell'Ente Ferrovie dello Stato. A tal proposito, lei ieri ha dato lettura dell'inciso dell'art. 15, n. 4 del D.L. n. 333 del 1992, c.d. "sulla trasformazione degli Enti pubblici" (in S.p.a.), per cui *"rimangono in vigore le norme, legislative e statutarie che disciplinano i singoli enti"*, deducendone conseguentemente l'immutata validità e vincolatività della "tradizionale" normativa speciale sul trasporto ferroviario, nonostante la mutata natura delle F.S., oggi ente privato. Tuttavia rileggendo l'articolo nel suo complesso, e collegando il

periodo da lei richiamato con la prima parte dello stesso art. 15, n. 4, per cui *“lo statuto di ciascuna delle società derivanti dalle trasformazioni sarà deliberato nella prima assemblea. In via provvisoria rimangono in vigore le norme ecc.”*, mi sembra di capire che la validità della pregressa normativa sia, in realtà, transitoria e collegata all’emanazione dello statuto dei singoli enti. Poiché il 18 dicembre 1992 è stato emanato lo Statuto delle Ferrovie dello Stato, Società di Trasporti e Servizi per Azioni, per il combinato disposto tra l’art. 15, n. 4 e l’art. 20 dello stesso decreto 333 del 1992 (norma per cui *“sono abrogate tutte le disposizioni di legge contrarie o incompatibili con quanto stabilito nel presente capo”*), ne discende, a mio modesto parere, che tutta la pregressa normativa, che già disciplinava i singoli enti trasformati in S.p.A., rimane abrogata a partire dall’emanazione dei correlati Statuti, e – nel caso di specie – di quello delle F.S. S.p.A.

Un secondo punto, su cui sarei grata di un chiarimento, è relativo alla soluzione da lei ipotizzata per far salva l’applicazione, nel caso che ci occupa, dell’art. 1679 c.c., norma che regola il trasporto ferroviario gestito dalle Ferrovie dello Stato S.p.A., quali esercenti un pubblico servizio di linea. La norma, come è noto, richiede che le condizioni generali di contratto che disciplinano l’attività del concessionario siano *“stabilite o autorizzate”* nell’atto di concessione, cioè concordate tra concessionario e amministrazione concedente, o successivamente autorizzate da quest’ultima. È superfluo sottolineare che la norma mira a tutelare gli interessi dell’utenza, per evitare eventuali sfruttamenti di posizione dominante da parte del concessionario. Nel caso di specie, se non ho capito male, mancando comunque un atto di controllo contestuale o successivo all’emanazione delle condizioni di contratto passeggeri e merci delle F.S. S.p.A., secondo lei potrebbe rinvenirsi un’autorizzazione anticipata, data dal Ministro al vettore ferroviario nell’atto del 26 novembre 1993, di concessione all’esercizio del servizio, per cui il controllo si risolverebbe, in questo caso, secondo la sua tesi, in una *“delega anticipata”* o preventiva.

In realtà, però, l’atto di concessione del novembre 1993 non contiene alcun criterio, neppure per linee generali, circa le condizioni di contratto che il vettore concessionario dovrà applicare. Al

contrario, l'art. 13 dell'Atto di concessione statuisce che *“la concessionaria stabilisce le condizioni generali di trasporto e determina il prezzo dei servizi offerti.... nonché le relative condizioni di utilizzo”*, mentre all'art. 14 dello stesso Atto di concessione sono previsti dei criteri di indirizzo esclusivamente per regolamentare le tariffe del trasporto ferroviario, le frequenze, gli orari e così via, *senza nulla dire sulle condizioni generali del servizio stesso, sui diritti dell'utente e sulle responsabilità del vettore*. Mi chiedo pertanto se la delega preventiva – nella ricostruzione normativa da lei delineata – non si risolva in una delega in bianco priva di qualsivoglia forma di controllo da parte dell'ente concedente, ed elusiva, in sostanza, della disposizione di cui al 1679 c.c..

Mi sembra più corretto ritenere, al contrario, che dall'insieme delle disposizioni suindicate emerga nettamente la trasformazione sostanziale dell'Ente Ferrovie dello Stato in S.p.A., per cui le *“condizioni di contratto”*, liberamente determinate dalla Società, trovano gli usuali limiti nelle garanzie predisposte dal codice civile, mentre l'autorità concedente ha espressamente voluto garantire la *“regolarità del servizio”* e *“delle tariffe”* (per queste ultime è prevista la verifica ministeriale in caso di modifica) proprio in quanto in questi settori la normativa civilistica è carente, e solo dall'atto di concessione possono derivare determinati obblighi per il concessionario.

Un terzo punto essenziale della sua relazione, che mi resta non convincente, riguarda la natura delle condizioni generali di contratto del vettore ferroviario. Secondo la qualificazione giuridica da lei data, che diventa logicamente necessaria nella ricostruzione normativa da lei delineata nella sua relazione, dette condizioni avrebbero natura di regolamento. Tralasciando comunque la *vexata quaestio* sulla natura giuridica delle tariffe e condizioni delle Ferrovie dello Stato, ritengo che – anche ad ammettere che queste ultime abbiano natura regolamentare – l'emanazione di tali condizioni deve, in tale ipotesi, rispettare determinati requisiti procedurali previsti dalla legge quadro sui regolamenti governativi (la n. 400 del 1988), che definisce in sintesi tre figure di regolamento, tra cui quella che ci interessa potrebbe essere quella dei regolamenti autorizzati. Questi regolamenti però hanno una loro ben specifica procedura di emanazione, che prevede

una delibera del Consiglio dei ministri, il parere del Consiglio di Stato ed infine un decreto del Presidente della Repubblica. Il che non pare si sia verificato per le attuali condizioni e tariffe applicate dalle F.S. S.p.A.. Sembra quindi molto difficile, alla luce di questi rilievi, poter ricondurre – come lei fa nella sua relazione – i “regolamenti delle ferrovie” nell’ambito della procedura “formale” predisposta in maniera abbastanza rigida dalla legge 400. Grazie.

GABRIELE SILINGARDI
(c.s.)

Anch’io desideravo rivolgere una domanda all’avvocato, amico Pillinini.

Tra i tanti temi di questa settimana, le relazioni dell’amico Fanara e dell’avv. Pillinini mi hanno particolarmente colpito per l’importanza del tema trattato e cioè il regime della responsabilità contrattuale delle Ferrovie alla luce delle modifiche normative; e trattasi di un argomento di cui indubbiamente la dottrina non aveva finora avuto modo di occuparsi. Abbiamo già trovato un argomento per aggiornare i nostri manuali.

La relazione di Pillinini, molto aggiornata e documentata, non mi ha comunque convinto su alcuni punti. Ho sentito affermazioni, anche ben motivate, ma non condivisibili, in quanto sostanzialmente hanno un carattere antistorico. Non è possibile, a trenta giorni dall’entrata in vigore di un regolamento comunitario, che, in materia di trasporto aereo, sopprime il limite risarcitorio e introduce la responsabilità oggettiva del vettore fino a 100.000 DSP, pretendere che il regime di responsabilità del vettore ferroviario sia assoggettato a condizioni generali di contratto predisposte dall’Amministratore delegato della Società, che avrebbero natura regolamentare - cosa che non credo minimamente - e in quanto tali non sarebbero soggette all’art. 1341, secondo comma, c.c.!

Questa è chiaramente una battaglia antistorica. In un momento in cui tutta l’evoluzione legislativa, soprattutto sotto l’impulso comunitario, va nella direzione della tutela del consumatore, non è possibile sostenere che il regime di responsabilità - già discutibile all’epoca - sia

assoggettato a condizioni generali di contratto che, avendo natura regolamentare, sarebbero sottratte all'articolo 1341 c.c.. A parte il fatto che, anche se fossero norme regolamentari, e come tali non richiedessero la doppia sottoscrizione di cui all'art. 1341 c.c., rimarrebbe pur sempre l'altra frontiera di tutela del consumatore, di cui non si è parlato, e cioè la direttiva sulle clausole abusive. Al di là di quelle fattispecie in cui il contratto di trasporto sia stipulato da un professionista, cioè da un imprenditore, fattispecie che, come dice la direttiva, riguarderebbero solo il trasporto di merci, tutto il settore ricadrebbe nel regime che prevede l'inefficacia delle clausole abusive. E dalla rassegna che ci ha fatto l'avv. Pillinini non mancherebbero certo clausole abusive del contratto!

Quindi io credo che su questo aspetto occorra veramente, da un punto di vista giuridico, prestare attenzione e ciò da parte sia della dottrina, che delle Ferrovie dello Stato S.p.A., perché i risultati enumerati dal relatore sarebbero veramente antistorici, insostenibili alla luce dell'evoluzione dell'ordinamento dei trasporti in riferimento ancor più attuale al regolamento comunitario del trasporto aereo 2027/97.

In particolare una domanda. Ammettiamo che le condizioni del trasporto ferroviario di persone, che sono poi quelle che interessano di più in una logica di tutela del consumatore, siano ancora disciplinate dalle vecchie Condizioni e Tariffe del '34, le quali avrebbero "ancora" valore normativo (anche perché, che l'avessero all'inizio, è ovvio) nonostante le sensibili modifiche apportate. Il relatore ci ha detto - se non ho capito male - che anche le modifiche avrebbero valore normativo. Ma io credo che se fosse vero questo, Montesquieu si rivoltierebbe nella tomba, perché le leggi non possono essere modificate dall'amministratore delegato di una società per azioni. Il trasporto di persone è tuttora disciplinato dalle vecchie Condizioni generali di contratto, che avevano valore normativo, ma le modifiche che sono state introdotte dalle Ferrovie dello Stato S.p.A. come fanno ad avere valore normativo?

Chiaramente avranno un valore contrattuale e nulla di più: o ho capito male, o semplicemente è stata fatta la rivoluzione francese per nulla.

AMELIA ITALIANO

(c.s.)

Vorrei rivolgere una domanda al prof. Vermiglio con riguardo al testo del decreto legislativo n. 422 del '97 e, in particolare, agli artt. 8 e 9.

L'art. 8, per quanto riguarda i servizi ferroviari non in concessione a F.S. S.p.A., stabilisce che le Regioni subentrano allo Stato come concedenti delle ferrovie sulla base degli accordi di programma, per cui le Regioni avranno un rapporto concessorio con questi soggetti.

D'altra parte per quanto riguarda l'art. 9, per i servizi in concessione a F.S. S.p.A., il testo prevede che le Regioni subentrano allo Stato nella stipula del solo contratto di servizio. Resta quindi inteso che sarà lo Stato ad intrattenere un rapporto concessorio con le F.S. S.p.A. Con ciò si determina una discrasia nel sistema della regionalizzazione del trasporto.

Vorrei chiedere al prof. Vermiglio quali sono le implicazioni, di ordine giuridico e non, di questa discrasia.

MARIA GIOVANNA VERMIGLIO

(Dottoranda di Ricerca in Diritto della Navigazione e dei Trasporti)

Desidero rivolgere una domanda all'avv. Pillinini, che ha parlato di un processo di trasformazione dell'Ente Ferrovie dello Stato in Società per azioni, sottolineando che non si ha la creazione di un nuovo soggetto giuridico e che quindi non ci sarebbe una soluzione di continuità con la previgente disciplina, e a tal proposito ha citato la sentenza della Cassazione del '97 che qualifica il concessionario come un esercente privato di pubbliche funzioni e come organo indiretto della P.A.

Proprio su questo punto volevo delle delucidazioni perché su questo aspetto la sentenza desta qualche perplessità in quanto, in base

alla dottrina amministrativistica tradizionale, la nozione di organo è quella di un ufficio che è competente a esternare la volontà dell'ente. Vorrei capire allora come si concilia questo con il fatto che ormai non siamo più in presenza di un ente, ma di un soggetto di diritto privato.

Fra l'altro il concessionario diventa tale in base ad atti che sono sostanzialmente e formalmente amministrativi. Quindi ciò mi fa pensare che nei rapporti con l'utente, nei contratti che deve formulare, deve rispettare le norme sull'evidenza pubblica e che quindi in regime di impugnazione si è davanti al giudice amministrativo e non davanti al giudice ordinario. Vorrei sapere come si concilia questo con il regime giuridico di diritto privato che è proprio della società per azioni e soprattutto volevo sapere cosa ne pensa a proposito del fatto che forse a questo punto il concetto di servizio pubblico non va più inteso in senso soggettivo, in quanto non è più pubblico il soggetto che eroga il servizio, ma in senso oggettivo, in quanto si tutelano degli interessi pubblici.

STENIO RICCIO

(c.s.)

Vi ringrazio. Allora prego l'avv. Pillinini di rispondere alle tre domande che sono state poste. Un'altra è stata rivolta al prof. Vermiglio. Vedo che le domande sono molto articolate, quindi vorrei evitare una seconda relazione proprio per impedire di terminare il viaggio delle ferrovie "in ritardo". Prego.

CARLO PILLININI

(c.s.)

Tutti gli aspetti che sono stati sollevati rivestono un'importanza decisiva ai fini della identificazione dei concetti e soprattutto della possibilità di trovare soluzioni che, per quanto possibile, possano salvare il salvabile.

Diceva il prof. Silingardi che Montesquieu si è rivoltato nella tomba: io sono assolutamente d'accordo. In realtà si è rivoltato nella

tomba non per colpa dell'interprete, ritengo, ma per colpa di chi ha emesso queste norme, che evidentemente sono assolutamente antistoriche, difficilmente conciliabili con i principi generali, tant'è che stiamo discutendo di questioni che forse in altre materie di diritto ferroviario hanno trovato già la loro soluzione da notevole tempo.

Vediamo allora di rispondere, per quanto possibile, ovviamente, alla prima domanda della dott.ssa Ingratoci. L'art. 15, comma IV, del decreto legge del n. 333/92 stabilisce che *“lo statuto di ciascuna società derivante dalla trasformazione sarà deliberato nella prima assemblea. In via provvisoria, rimangono in vigore le norme legislative e statutarie che disciplinano i singoli enti”*. Da interprete, sembrerebbe una norma ricollegata esclusivamente alla fase di costituzione e non avere un significato ulteriore. Ritengo, comunque, che in questa norma si faccia assolutamente riferimento alle norme precedenti e quindi sicuramente alla legge del 1985, quindi alla delega di funzioni, attribuita all'Ente Ferrovie dello Stato, di emettere condizioni generali. È chiaro che se fosse vero il discorso che questa norma è preordinata esclusivamente alla fase di costituzione, potrebbe anche stare in piedi l'interpretazione secondo la quale, nel momento in cui sulla base di questa norma viene emesso un atto di concessione, è in base a questo atto che il potere dell'amministratore delegato ha trovato legittimazione.

Quanto al discorso dell'autorizzazione anticipata, o delega di funzioni, anch'io mi sono posto questo problema perché chiaramente si potrebbe dire che il legislatore ha attribuito ad un organo dell'Ente, e poi ad un organo della Società per azioni, una discrezionalità immensa. In realtà io non posso dire altro se non che si tratta di un problema di discrezionalità legislativa o provvedimentale. Da parte mia ho cercato solamente di realizzare un quadro, tentando di mettere un po' a posto le fonti in maniera corretta.

Sulla natura regolamentare tutti hanno delle perplessità: certo è che questo è l'orientamento della giurisprudenza che ho ritrovato, che può essere chiaramente criticato, però ci sono delle indicazioni che io ho ritenuto di seguire.

Quanto all'intervento del prof. Silingardi ed all'interpretazione antistorica sulla base della quale verrebbe disposta una regolamen-

tazione diversa rispetto al trasporto aereo, non posso dire assolutamente niente perché si tratta di normative completamente diverse. Certamente la tendenza evolutiva del legislatore dovrebbe essere nel senso di eliminare queste discrasie. Allo stato ritengo che si tratterà anche di una interpretazione antistorica, ma questo è il regime delle fonti, queste sono le norme, e – a mio avviso – così vanno interpretate. Quanto al discorso dell'art. 1341 c.c., penso di averlo approfondito già nella relazione e anche in proposito ci possono essere tesi contrapposte.

Ciò che invece preoccupa maggiormente è il riferimento alle clausole abusive. Questo è veramente il punto debole di tutta la struttura, lo sappiamo bene. D'altra parte, se consideriamo chi sono i destinatari del trasporto merci, vediamo che non ci si trova di fronte a dei consumatori: in massima parte sono imprese, con la conseguenza che tutte le normative sulle clausole abusive non si applicano.

Con riferimento all'ultima domanda del prof. Silingardi, che riguarda le modifiche al regio decreto, secondo cui tali modifiche non potrebbero trovare una fonte regolamentare o comunque amministrativa, ma sarebbero norme assolutamente contrattuali, ritengo che siano due le soluzioni: o si accetta la tesi in base alla quale siamo in presenza di un atto amministrativo, e su tale base non si applica l'art. 1341 c.c., oppure non si accetta questa tesi e allora si deve sostenere che le ultime Condizioni e Tariffe, rispetto alla normativa precedente, non innovano grandemente l'assetto normativo, ma si tratterebbe semplicemente di modifiche di carattere formale. Ma se anche fosse così, sarebbe applicabile il regio decreto, e le successive norme che hanno modificato il regio decreto del '34, mantenendo quindi l'assetto complessivo.

La dott.ssa Vermiglio ha trattato un argomento molto interessante dal punto di vista del diritto amministrativo. Forse non sono io la persona che dovrebbe rispondere a questa domanda, dato che a questo tavolo ci sono stati ben più autorevoli interpreti della materia. Le Ferrovie dello Stato non sono un organo, certamente non lo sono e tutti lo sappiamo, ma anche qui non ho fatto altro che riprendere quello che è l'orientamento della giurisprudenza, decisa-

mente consolidato sin dalla sentenza delle Sezioni Unite dell'80, e ripreso dall'ultima sentenza che ho citato testualmente del Consiglio siciliano del 1996. Quindi con riferimento all'inquadramento giuridico del concetto di organo, quando viene attribuita la qualifica di organo indiretto della P.A., evidentemente si intende dire che quei soggetti non sono organi, ma indirettamente esercitano delle funzioni della P.A., e per questo chiaramente ad essi viene attribuita una valenza diversa, e i loro atti hanno una natura giuridica diversa.

GIUSEPPE VERMIGLIO

(c.s.)

Le fattispecie dell'art. 8 e dell'art. 9 sono differenti.

Nell'art. 8 si parla delle ferrovie in gestione commissariale governativa affidate alle Ferrovie dello Stato per il risanamento e delle ferrovie concesse a soggetti diversi dalle Ferrovie dello Stato. Si tratta, quindi, di rapporti concessori nella gran parte già conclusi e che vengono gestiti direttamente *ex novo* dalle Regioni applicando la disciplina contenuta nel D.Lgs. 422/97 in esame.

Nell'art. 9 si parla, invece, di servizi ferroviari già in concessione alle Ferrovie dello Stato. Qui un rapporto concessorio è ancora in corso con lo Stato e non si risolve per effetto del subingresso della Regione nel contratto di servizio.

La disciplina contenuta nell'art. 9 privilegia la continuità del rapporto con la S.p.A. Ferrovie dello Stato mantenendo la titolarità del rapporto concessorio allo Stato e trasferendo alle Regioni, che subentrano nel contratto di servizio pubblico, gli oneri finanziari conseguenti.

Mi pare evidente che il trasferimento alle Regioni del *deficit* a carico dello Stato per la gestione del servizio ferroviario, sia il principale risultato che il legislatore concretamente ed effettivamente persegue con questa legge di riforma.

STENIO RICCIO

(c.s.)

Ringrazio i relatori per i chiarimenti che hanno dato. Naturalmente questa è una materia in evoluzione e, come abbiamo detto prima, sarà oggetto di ulteriori discussioni e approfondimenti. Sono temi che vengono offerti alla riflessione dei dottorandi: siete voi che avete materia per approfondire, per esaminare come queste innovazioni possano trovare il loro giusto inquadramento nel sistema vigente.

Abbiamo detto che il processo di trasformazione delle ferrovie è un processo lungo e complesso, in questi giorni abbiamo dibattuto sugli strumenti esistenti, cioè la legge istitutiva della società per azioni, l'atto di concessione, il contratto di programma, il contratto di servizio e abbiamo da ultimo visto il regolamento del luglio del 1998 che recepisce la direttiva comunitaria, dà dei criteri e delle indicazioni. Siamo tutti ansiosi di sentire che cosa ci aspetta il futuro, cioè di vedere quali indirizzi il Governo vorrà dare o intende dare per il completamento di questo cammino abbastanza faticoso, che in questi giorni abbiamo dibattuto.

Allora, prima di dare la parola al Sottosegretario Soriero, vorrei pregare il presidente Drago di unirsi al tavolo della presidenza.

Prego quindi il Sottosegretario Soriero di prendere la parola.